

NORMATIVA DE NACIONES UNIDAS SOBRE DISCRIMINACIÓN DE LAS MUJERES RURALES Y SU IMPLEMENTACIÓN EN ESPAÑA

UNITED NATIONS REGULATIONS ON DISCRIMINATION AGAINST RURAL WOMEN AND ITS IMPLEMENTATION IN SPAIN

José Fernando Lousada Arochena¹

Magistrado especialista de lo Social del TSJ/Galicia

Profesor Asociado de Derecho Procesal. Universidad de A Coruña - España

josefernandolousada@gmail.com

Resumen: Las mujeres de las zonas rurales se encuentran, en relación con todos los indicadores de género, en una situación peor que la de los hombres rurales y que la de las mujeres y los hombres urbanos. La ruralidad interacciona con el género para producir una situación de discriminación múltiple que las sitúa en peores condiciones. Para dar respuesta a esta situación, la Convención CEDAW incluye un artículo, el 14, dedicado a las mujeres rurales, y este artículo ha sido desarrollado en instrumentos posteriores, en particular en las Recomendaciones Generales del Comité CEDAW, que ha dedicado una RG específica para los derechos de las mujeres rurales, la 34, aparte de contemplar la ruralidad en otras RRGG sobre temáticas generales (trabajo no remunerado, violencia de género, salud, mujeres mayores, niñas, acceso a la justicia y educación). El estudio analiza el artículo 14 de la Convención CEDAW, sus desarrollos y la situación en España.

Palabras Clave: Derechos de las mujeres, Ruralidad, Naciones Unidas.

Abstract: Rural women are, in relation to all gender indicators, in a worse situation than rural men and urban women and men. Rurality interacts with gender to produce a situation of multiple discrimination that places them in worse conditions. To respond to this situation, the CEDAW Convention includes an article, number 14, dedicated to rural women, and this article has been developed in subsequent instruments, in particular in the General Recommendations of the CEDAW Committee, which has dedicated a specific GR to the rights of rural women, 34, apart from contemplating rurality in other GRs on general issues (unpaid work, gender violence, health, older women, girls, access to justice and education). The study analyzes article 14 of the CEDAW Convention and all development instruments and, finally, the existing situation in Spain.

Key Words: Women's rights, Rurality, United Nations.

1. El artículo 14 de la Convención Cedaw (1979)

Aunque todos los instrumentos internacionales sobre derechos humanos contemplan el sexo como factor diferencial prohibido (significativamente, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948), la evolución del concepto de igualdad y no discriminación acaecida a lo largo de la segunda mitad del Siglo XX, unido a la persistencia de la desigualdad en el Mundo, condujeron a la necesidad de una convención específica dentro del Sistema de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas: la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Nueva York, 18 diciembre 1979), concebida como el instrumento internacional fundamental en orden al reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, una carta universal de derechos de las mujeres con eficacia vinculante, siendo una de las nueve convenciones llamadas Convenciones Centrales (*Core Treaties*) constitutivas del Sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas.

Pues bien, la Convención CEDAW dedica nada menos que uno de sus 30 artículos a los derechos de la mujer rural, situando los derechos de la mujer rural al más alto rango normativo a nivel universal. Se trata del artículo 14, integrado dentro de los artículos sustantivos de la Convención CEDAW (entendiendo por tales aquellos artículos donde se regulan los derechos de las mujeres a la igualdad, contenidos en las Partes I a IV, en contraposición a los artículos contenidos en la Parte V que instaura un Comité, el Comité CEDAW, y en la Parte VI que recoge las disposiciones técnicas propias de los tratados internacionales); en concreto, el artículo 14 está situado en la Parte III junto con otros típicos derechos de carácter económico, social y cultural: el derecho a la educación (artículo 10), el derecho al empleo (artículo 11), la atención médica (artículo 12), y la igualdad en la vida económica y social (artículo 13).

El contenido del artículo 14 de la Convención CEDAW es uno de los artículos sustantivos más extensos y detallados. Su extensión, por el número de palabras, y el detalle, por la densidad de su regulación, solo es comparable con el artículo 10 (derecho de las mujeres a la educación), el 11 (derecho de las mujeres al empleo) y el 16 (derechos de las mujeres en el matrimonio y la familia). Se estructura, de una manera muy similar a otros artículos sustantivos de la Convención CEDAW, como el 7 (derecho a la participación política), el 10 (derecho a la educación), el 11 (derecho al empleo), el 13 (derecho a la seguridad social) y el 16 (derecho en relaciones matrimoniales y familiares), en un enunciado general (párrafo 1) y luego enumera las distintas dimensiones específicas de los derechos de las mujeres rurales (párrafo 2, letras a-h). Su literalidad es la siguiente:

1. Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán

todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer de las zonas rurales.

2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

- a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles.
- b) Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia.
- c) Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social.
- d) Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica.
- e) Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena.
- f) Participar en todas las actividades comunitarias.
- g) Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento.
- h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

Nos encontramos ante un artículo singular, visionario e inspirador (según se examinará en los siguientes subepígrafes), y que ha presentado un desarrollo importante en las recomendaciones generales del Comité instaurado en la Convención CEDAW (según se examinará en posterior epígrafe). Pero es un artículo muy lejos de alcanzar su plena efectividad, y así se podría comprobar a nivel universal, si bien nos limitaremos a realizar algunos apuntes acerca de la situación en España (en el último epígrafe).

1.1 Un artículo singular

Singular en un doble sentido: 1. De un lado, es el único artículo de uno de los tratados del Sistema de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas íntegramente dedicado al mundo rural. Podemos decir más: es el único artículo de uno de los tratados de Naciones Unidas íntegramente dedicado al mundo rural. Incluso es inhabitual la sola referencia a la ruralidad. Entre los tratados del Sistema de tratados de

derechos humanos de Naciones Unidas, solamente aparecen referencias a la ruralidad en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006) en tres aspectos: la accesibilidad “tanto en zonas urbanas como rurales” (artículo 9.1); los servicios de salud “lo más cerca posible de las comunidades de las personas con discapacidad, incluso en las zonas rurales” (artículo 25.c); la habilitación y rehabilitación “a disposición de las personas con discapacidad lo más cerca posible de su propia comunidad, incluso en las zonas rurales” (artículo 26.1.b). Ampliando el círculo a todos los tratados de Naciones Unidas, la ruralidad se contempla en la Convención de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África (1994), en cuyo Preámbulo se afirma “el importante papel desempeñado por la mujer en las regiones afectadas por la desertificación o la sequía, en particular en las zonas rurales de los países en desarrollo”; y las mujeres aparecen aludidas en cinco normas (artículos 5.d, 10.2.f, 19.1.a y 19.3.e; y artículo 8.2.c del Anexo I).

2. Y, de otro lado, es el único artículo de la Convención CEDAW referido a una condición específica de un colectivo de mujeres. Obviamente, los derechos reconocidos en el Sistema de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas se aplican todos ellos a todos los seres humanos, vivan y trabajen en la ciudad, o lo hagan en el campo; y en particular los derechos reconocidos en la Convención CEDAW se aplican tanto a las mujeres urbanas como a las mujeres rurales. Pero no es menos cierto que las mujeres rurales tienen unas singularidades que fueron advertidas desde los trabajos preparatorios de la Convención CEDAW, iniciados en 1974 por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de Naciones Unidas. Ya en los primeros borradores la ruralidad aparecía en relación con el derecho a la educación a garantizar “tanto en zonas rurales como urbanas” (en expresión conservada en el definitivo artículo 10.a). Aunque la introducción de un artículo específico se produjo en un momento más avanzado, en 1976, a instancia de la representante de la India, en una enmienda apoyada por otras 6 naciones (Egipto, Indonesia, Irán, Pakistán, Tailandia y USA), y que fue aprobada con el apoyo, se podría decir que entusiasta, de todas las delegaciones (la de la Unión Soviética lo etiquetó como “una maravillosa iniciativa”).

La justificación de la singularidad del artículo 14 de la Convención CEDAW aparece reflejada en el mismo enunciado de su párrafo 1: “los Estados Parte tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía”. Aquí se encuentra explícitamente reconocida la doble justificación de una tan singular norma: las particularidades de la situación de las mujeres en las zonas rurales y su importante papel en el desarrollo rural. Estamos ante dos justificaciones que se retroalimentan la una con la otra: la superación de los problemas especiales a que hace frente la mujer rural conducirá a una mejora de la situación de su familia, y esta mejora repercutirá en la superación de esos problemas.

Podríamos aún añadir algo más si incluimos la comunidad en la ecuación, de modo que el progreso económico y social de las mujeres, sus familias y su comunidad es todo uno.

Hay una precisión adicional a destacar en la norma: "incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía". El trabajo en el sector primario de la economía encuentra en la informalidad una de sus características más típicas dada la debilidad de las estructuras económicas incapaces de crear por sí mismas riqueza en las condiciones necesarias para el desarrollo de infraestructuras educativas, sanitarias o de transporte. Y la informalidad impacta especialmente sobre las mujeres debido a los estereotipos de género, a la desigualdad dentro del hogar y a la falta de infraestructura y servicios, pues "las mujeres rurales existen principalmente al margen de las estadísticas oficiales del PIB y del empleo" (Pruitt, 2011, p. 361). De ahí lo importante de la llamada de atención a los sectores no monetarios de la economía.

A la vista de las justificaciones de la singularidad del artículo 14, la Convención CEDAW está asumiendo un sesgo urbano-céntrico en el resto de sus normas sustantivas, que por lo demás es característico de la inmensa mayoría de la legislación contemporánea en particular en los países desarrollados en que la población es mayormente urbana. "La decisión de los redactores de enumerar los derechos de las mujeres rurales como grupo puede haber sido un reconocimiento implícito de la creciente metrocentricidad de nuestro mundo" (Pruitt, 2011, p. 352). Ello no marca una división en el contenido sustantivo del Convenio CEDAW según la cual el artículo 14 se aplicaría a las mujeres rurales, y el resto de los artículos sustantivos se aplicaría a las zonas urbanas. El artículo 14 es una disposición singular dentro de la Convención CEDAW que no excluye la aplicación a las mujeres rurales de los derechos contemplados en sus demás artículos, como se deriva de su párrafo 1 *in fine*, donde se establece que "los Estados Partes ... tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer de las zonas rurales", en una redacción, propuesta por la representante cubana, con la que expresamente se quería "una frase introductoria que garantice a las mujeres rurales los derechos reconocidos en todas las disposiciones de la Convención, especificando en los subpárrafos aquellos que se querían enfatizar" (Pruitt, 2011, p. 360).

Un urbano-centrismo que, de una manera implícita, vincula las zonas rurales a zonas subdesarrolladas económica, social y culturalmente, que "al menos una nación, Chad, hizo explícito este vínculo durante la redacción de la Convención" (Pruitt, 2011, p. 354). Pero ello tampoco nos debe llevar a una interpretación, que también sería limitativa de la eficacia aplicativa del artículo 14 de la Convención CEDAW, según la cual este se aplica solo a las zonas rurales deprimidas. Su amplio contenido, incluyendo aspectos de derechos civiles y políticos (por ejemplo, la letra f), y con un estándar elevado en cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales (lo que se observa en particular en la letra g), nos permite concluir que, por muy desarrollada económica, social y

culturalmente que esté una zona rural, siempre existirá un margen para la aplicación del artículo 14 de la Convención CEDAW; o sea, esta norma se aplica incluso en los países desarrollados. Marchena Galán (2021, pp. 32 y 33), destaca que

la CEDAW ... contempla la ruralidad como un elemento específico que hay que tener en cuenta a la hora de abordar los derechos de las mujeres ... (y) la examinan de una manera bastante amplia, al tener en cuenta, no solo la predominancia económica del campo en las zonas rurales y el papel que tienen las mujeres en ella, que es lo habitual, sino otros asuntos como la participación política y condiciones dignas de vivienda, sanidad, e incluso transporte y comunicaciones.

En conclusión, la consideración de la ruralidad que marca la singularidad del artículo 14 de la Convención CEDAW no significa que las mujeres rurales estén excluidas de los demás derechos sustantivos de la Convención CEDAW, ni que aquel solo se aplique en zonas rurales no desarrolladas. La singularidad del artículo 14 de la Convención CEDAW no se puede interpretar en un sentido restrictivo de los derechos de las mujeres de las zonas rurales, sino en un sentido de reforzamiento de sus derechos para superar las dificultades de progreso que sufren las mujeres de las zonas rurales.

1.2. Un artículo visionario

Visionario, precisamente por intuir la existencia de una discriminación múltiple interseccional en un momento histórico en que aún quedaban temporalmente lejanas las primeras teorizaciones doctrinales sobre los conceptos de discriminación múltiple e interseccional. Las desigualdades sufridas en particular por las mujeres rurales surgen de la interacción del sexo con las condiciones derivadas del aislamiento geográfico característico de las zonas rurales y por las desigualdades socioeconómicas derivadas del (usualmente asociado) escaso desarrollo económico, social y cultural de las zonas rurales. O sea, de la interacción (identificativa del concepto de discriminación múltiple interseccional) de dos sistemas de opresión (sexo / género; desigualdades espaciales / socioeconómicas), que refuerza las estructuras patriarcales a la vez que es caldo de cultivo para los prejuicios ruralistas. Y ello obliga a actuar sobre todas las desigualdades sufridas por las mujeres rurales, afecten a derechos civiles y políticos o, en especial, a los derechos económicos, sociales y culturales. Si la Convención CEDAW ha sido alabada por su atención a los derechos socioeconómicos, se ha dicho con toda la razón que “en ninguna parte esto es más evidente que en el artículo 14” porque “el artículo 14 exige la provisión de infraestructura y necesidades básicas, incluyendo no solo educación y atención médica como se estipula en otras partes de la CEDAW, también agua, saneamiento, electricidad, transporte e infraestructura de comunicaciones” (Pruitt, 2011, p.359).

Que la Convención CEDAW se refiera a las mujeres rurales, intuyendo la existencia de una discriminación múltiple sexo / ruralidad, abre además la posibilidad de admitir

la acumulación de la discriminación de la mujer en general, y de las mujeres rurales en particular, a otras causas de discriminación. Y así lo ha confirmado la Convención de los derechos de las personas con discapacidad de Naciones Unidas (2006), que, a la vez que se refiere a la ruralidad (en sus artículos 9.1, 25.c y 26.1.b), ha dedicado específicamente uno de sus artículos a las mujeres con discapacidad y a los niños y niñas con discapacidad (en sus artículos 6 y 7, respectivamente), de manera que la Convención de 2006 nos “ofrece una nueva oportunidad para vigilar de modo sistemático la situación de las mujeres con discapacidad en las zonas rurales y para elaborar políticas y programas que aseguren a las mujeres rurales con discapacidad el goce de los derechos humanos en igualdad de condiciones con las demás personas” (Naciones Unidas, 2008, p. 7).

Algo semejante se puede predicar de las demás causas discriminatorias. En particular, la discriminación múltiple de las mujeres rurales, además de con la discapacidad, se manifiesta (en un enunciado no exhaustivo): en relación con el origen racial o étnico que pueden sufrir las trabajadoras agrarias inmigrantes o temporeras provenientes de países limítrofes; en relación con las mujeres rurales mayores en las cuales confluyen los prejuicios de género con los prejuicios edadistas tan arraigados en las sociedades rurales; o en relación con la orientación sexual o la identidad de género.

1.3. Un artículo inspirador

Inspirador porque, aunque existen algunos antecedentes del tratamiento de la problemática de las mujeres rurales a nivel universal con anterioridad a la Convención CEDAW (1979), como la resolución en la I Conferencia Mundial sobre la Mujer (México, 1975), sin embargo, fue aquella, a través de su artículo 14, la que introdujo con fuerza la temática de las mujeres rurales en la agenda internacional, de ahí que esa temática sea muy recurrente en todos los niveles de la actividad de Naciones Unidas:

(1) En la actividad de las conferencias y reuniones intergubernamentales, y reuniones de grupos de personas expertas, auspiciadas por Naciones Unidas, siendo virtualmente imposible siquiera referenciar todas las conferencias y reuniones donde se ha abordado la situación de las mujeres rurales. Únicamente destacaremos, por evidentes razones, las conferencias mundiales sobre la mujer de periodicidad quinquenal celebradas desde la Convención CEDAW, en todas las cuales, precisamente a consecuencia de la referencia específica que a las mismas se hace en el artículo 14 de la Convención CEDAW, se ha hecho referencia a las mujeres rurales, en particular en la IV Conferencia Mundial de Beijing (1995), la más conocida y decisiva de todas ellas, en cuya Plataforma para la Acción se contiene más de una treintena de referencias a las mujeres rurales en relación con hasta seis áreas de actuación: pobreza (apartados 50, 58.n, 60.a, 60.d, 62.a y 62.b); educación (apartados 81.a, 83.q y 83.r); salud (apartados 92, 102, 106.c y 110.a); violencia (apartado 116); conflictos armados (apartado 138);

economía (apartados 158, 166.c, 166.d, 166.h, 167.b, 167.c, 169.a, 171, 173.c, 175.a, 176.d, 176.e y 178.e); y medio ambiente (apartados 247, 253.e, 256.d, 256.f y 258.b).

(2) En la actividad de los comités de derechos humanos integrados dentro del Sistema de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas, y en especial, como es obvio, en la actividad del Comité CEDAW creado por la propia Convención CEDAW; y es precisamente a la actividad del Comité CEDAW a la que, por evidentes razones, dedicaremos una particular atención que acometeremos dentro de apenas unas páginas.

(3) En la actividad institucional de Naciones Unidas, destacando al respecto las resoluciones adoptadas por la Asamblea General tratando específicamente la cuestión de las mujeres rurales que vienen precedidas de informes del Secretario General, y, en particular, la resolución 62/136 de la Asamblea General, sobre el “mejoramiento de la situación de la mujer en las zonas rurales” (2007), donde se insta, alienta y exhorta a los Estados miembros, así como a los organismos del Sistema de Naciones Unidas, a adoptar una serie de medidas a favor de las mujeres rurales, y se decide que el 15 de octubre de cada año se celebra oficialmente el Día Internacional de las Mujeres Rurales.

Al lado de estas resoluciones específicas sobre la temática de la mujer rural, hay otras dos resoluciones más generales, y posteriores, donde se aborda dicha temática.

Una de ellas (y no podría ser de otro modo) es la Resolución 70/1, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. La Agenda 2030 insta la igualdad de género como uno de sus pilares con una estrategia dual: la igualdad de género es uno de los 17 objetivos de desarrollo sostenible; y se transversaliza la igualdad de género en relación con los restantes objetivos (*twin-track approach: targeting + mainstreaming*). Pues bien, y es lo que se quiere destacar, bajo ambas aproximaciones aparecen explícita o implícitamente las mujeres rurales: en la perspectiva de políticas específicas de igualdad de género y en la perspectiva de transversalidad de la dimensión de género.

La otra de las resoluciones más generales, y posteriores, donde se aborda la temática de las mujeres rurales es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos (*sic*) y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP, acrónimo del nombre en inglés), adoptada (a impulsos de una activa promoción del Estado Plurinacional de Bolivia) en Nueva York el 17 de diciembre de 2018 por la Asamblea General de las Naciones (Resolución 73/165), cuyo artículo 6, referido a las mujeres rurales, es una transcripción mejorada del artículo 14 de la Convención CEDAW. Las mejoras de contenido son las que se detallan a continuación, aunque advirtiendo de que, al no ser la Declaración UNDROP un tratado internacional vinculante como lo es la Convención CEDAW, el artículo 6 de la Declaración UNDROP no supone sustituir al artículo 14 de la Convención CEDAW.

- Una actualización de la terminología en el párrafo primero al introducir en particular el tópico del empoderamiento: “Los Estados adoptarán todas las medidas apropiadas para erradicar todas las formas de discriminación de las campesinas y otras mujeres que trabajan en las zonas rurales y para promover su empoderamiento ...”.
- Un mayor detalle de las dimensiones específicas de los derechos de las mujeres rurales contempladas en el párrafo segundo. Por ejemplo, en la letra a), sobre participación en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles, se añade “en condiciones de igualdad y de manera efectiva”. O, en la letra b), se acomete una más incisiva y precisa redacción: “acceder en condiciones de igualdad al más alto nivel posible de salud física y mental, y en particular a centros de atención sanitaria, informaciones, consejos y servicios de planificación familiar adecuados”.
- La introducción de dos nuevas dimensiones específicas en el párrafo segundo, enunciadas como (i) “tener un empleo decente, gozar de igualdad de remuneración y acogerse a las prestaciones sociales, y acceder a actividades generadoras de ingresos”, y (j) “estar protegidas de todas las formas de violencia”.
- Una mayor precisión en orden al ámbito subjetivo de aplicación de la norma al contemplar a “las campesinas y otras mujeres que trabajan en las zonas rurales”.

Con todo, la Declaración UNDROP se quedó corta respecto a algunas propuestas de organizaciones de derechos humanos que proponían una mayor amplitud e incluso alertaban del uso sexista del lenguaje en las versiones en lengua no inglesa. Una comparativa de la propuesta de las organizaciones de derechos humanos con el texto finalmente aprobado del artículo 6 de la Declaración UNDROP permite verificar, además de contenidos más detallados en relación con los derechos recogidos, hasta tres apartados adicionales: (1) los derechos a la autonomía, la intimidad, la confidencialidad, el consentimiento informado y la opción con conocimiento de causa en relación con su cuerpo en todas las esferas de la vida; (2) el derecho a ser tratadas con arreglo a los principios de igualdad y justicia en el matrimonio y en las relaciones familiares, tanto en la esfera jurídica como en la privada, con independencia de cuáles sean la noción de familia y el ordenamiento jurídico, la religión, las costumbres o la tradición del país o la región; (3) el derecho a no ser objeto de ninguna de las múltiples formas de discriminación, en reconocimiento de que el género se suma a otras formas de discriminación por motivos de origen étnico, discapacidad, grado de pobreza, identidad de género, condición de migrante, estado civil o situación familiar, alfabetización u otros (Nuila & Claeys, 2016).

2. **Ámbito subjetivo de aplicación**

Una lectura del artículo 14 de la Convención CEDAW nos permitirá concluir que se aplica a “la mujer rural”, pero no en el sentido estricto de “mujer dedicada a la agricultura”, sino en el sentido amplio de “mujer de las zonas rurales”, con independencia de si se dedica a la agricultura, a otras actividades del sector primario de la economía (ganadería, silvicultura, caza, pesca, artesanía relacionada e industrias de primera transformación agraria), a otras actividades diferentes (sectores industrial y de servicios), e incluso a actividades de la economía informal (expresamente incluidas).

A dicha consideración amplia del ámbito de aplicación del artículo 14 de la Convención CEDAW se llega con una interpretación literal, teleológica, sistemática y atendiendo a la realidad de la situación de las mujeres habitantes de zonas rurales.

Literal, porque el enunciado de su párrafo 1, después de referirse en su inciso inicial a la “mujer rural”, en su inciso final se refiere a “la mujer de las zonas rurales” sin ninguna referencia expresiva de cuál sea su actividad económica, siendo expresión en la que se insiste en la entrada del párrafo 2, antes de enumerar las dimensiones específicas de los derechos de las mujeres rurales, y en la enumeración de estas dimensiones específicas solo una se circunscribe a la agricultura (la contemplada en el párrafo 2, letra g), *ergo* las demás no necesariamente se circunscriben a la agricultura.

Teleológica, porque la finalidad del artículo 14 de la Convención CEDAW es el desarrollo de las zonas rurales, en particular el desarrollo socioeconómico, de ahí que los términos desarrollo, beneficios o economía estén presentes, explícita o implícitamente, tanto en el párrafo 1 como en el párrafo 2, y en la práctica totalidad de las dimensiones específicas de los derechos de las mujeres rurales de las letras a-h.

Sistemática, porque la otra referencia a la ruralidad contenida en la Convención, la contemplada en el artículo 10.a) en relación con el derecho a la educación, se dice “tanto en zonas rurales como urbanas”, lo que nos conduce a defender ese mismo criterio espacial en orden a la delimitación del concepto de “mujer rural” del artículo 14.

Atendiendo a la realidad de la situación de las mujeres habitantes de zonas rurales (interpretación sociológica), debemos convenir sin mucha dificultad que la situación de las mujeres dedicadas a la agricultura es semejante a la situación de las mujeres dedicadas a la ganadería, la silvicultura, la caza, la pesca, la artesanía relacionada y las industrias de primera transformación agraria; incluso más genéricamente, presenta aspectos semejantes a la situación de las mujeres en las zonas rurales con independencia de su dedicación a actividades del sector primario, secundario o terciario, a actividades de la economía informal, a actividades de cuidado dentro de las familias, e incluso no dedicadas a tales actividades (niñas, mujeres mayores jubiladas).

Una interpretación restrictiva del artículo 14 de la Convención CEDAW, limitado a las mujeres dedicadas a la agricultura, no solo sería contraria a todos los métodos de

interpretación habitual de las normas jurídicas a que se ha hecho referencia; además, sería una interpretación contraria al enfoque de derechos humanos que debe presidir la interpretación de las normas, y por ende de las referidas a derechos humanos.

3. Las mujeres rurales en las recomendaciones generales del Comité CEDAW

El Comité instaurado por la Convención CEDAW siempre ha dedicado una especial atención a la situación de las mujeres rurales, como no podía ser de otro modo a la vista de la misma existencia del artículo 14, y esa preocupación se ha manifestado diversamente si nos atenemos a las recomendaciones generales del Comité CEDAW.

- De un lado, las mujeres rurales aparecen contempladas en diversas recomendaciones generales temáticas, en un proceso iniciado en los años noventa y continuado hasta la actualidad para alcanzar (s.e.u.o.) 7 recomendaciones generales temáticas, además todas ellas catalogables entre las RRGG de más alcance del Comité CEDAW: la 16 (1991), sobre las mujeres que trabajan sin remuneración en empresas familiares rurales y urbanas; la 19 (1992), sobre la violencia contra la mujer; la 24 (1999), sobre la mujer y la salud; la 27 (2010), sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos; la 31 del Comité CEDAW y 18 del Comité de los derechos del niño (2014), sobre las prácticas nocivas; la 33 (2015), sobre el acceso de las mujeres a la justicia; y la 36 (2017), sobre el derecho de las niñas y las mujeres a la educación.
- De otro lado, la ruralidad de las mujeres, después de más de dos décadas tratando la cuestión de manera transversal en otras RRGG, se considera como un tema en sí mismo y se aprueba al efecto una recomendación general temática, la 34, sobre los derechos de las mujeres rurales (2015), una de las más extensas Recomendaciones Generales del Comité CEDAW, con 97 apartados, estructurados en 7 partes (Parte I: introducción; Parte II: antecedentes; Parte III: obligaciones generales de los Estados partes de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de las mujeres rurales; Parte IV: obligaciones de los Estados parte en relación con dimensiones específicas de los derechos de las mujeres rurales; Parte V: datos sobre la situación de las mujeres rurales; Parte VI: reservas y declaraciones; Parte VII: difusión y presentación de informes).

A la vista de esta doble consideración de la ruralidad como temática monográfica en la RG 34, y como dimensión transversal en precisamente 7 de las RRGG de mayor alcance del Comité CEDAW, queda conjurada cualquier eventual interpretación restrictiva del artículo 14 de la Convención CEDAW según la cual a las mujeres rurales se les aplicaría esta norma, y a las mujeres urbanas el resto de la Convención CEDAW. O sea, las mujeres rurales tienen todos los derechos reconocidos en la Convención CEDAW, y en particular aquellos a los que se refiere su artículo 14.

Y además, a través de esta doble consideración de la ruralidad como temática monográfica en la RG 34, y como dimensión transversal en precisamente 7 de las RRGG de mayor alcance del Comité CEDAW, la situación de la mujer rural se ha consolidado, dentro de la actividad del Comité CEDAW, con el protagonismo que se merece y hace honor a la misma existencia del artículo 14 de la Convención CEDAW.

4. Norma y realidad, con algunos apuntes sobre la situación en España

A pesar del importante desarrollo normativo a nivel universal expuesto en los anteriores epígrafes, a día de hoy las mujeres de las zonas rurales (se dediquen a actividades del sector primario, secundario o terciario, o a actividades domésticas, de cuidado o informales, o no se dediquen a actividad alguna, como es el caso de las niñas) se siguen encontrando, en relación con todos los indicadores de género, en una situación peor que la de los hombres rurales y que la de las mujeres y los hombres urbanos: las mujeres rurales se dedican a trabajos domésticos, de cuidado e informales no retribuidos en mayor medida; sus empleos son más precarios; su acceso a la titularidad de la explotación es más limitado; el acceso a la seguridad social es dificultoso y a menudo con pensiones mínimas o con prestaciones no contributivas; sufren más violencia de género; están menos representadas en la toma de decisiones; presentan dificultades de acceso a la Justicia ... Se trata de una interacción entre los prejuicios de género y las características de las zonas rurales (aislamiento geográfico) y su (usualmente asociado) escaso desarrollo económico, social y cultural, que conduce a la conservación de las estructuras patriarcales a la vez que es caldo de cultivo de los prejuicios ruralistas.

En muchas regiones del Mundo, la situación de las mujeres en las zonas rurales es especialmente grave: la pobreza y exclusión les afectan de manera desproporcionada; el acceso a la tierra y a los recursos naturales les son denegados; soportan la mayor parte de la carga de trabajo no remunerado debido a los estereotipos, a la desigualdad dentro del hogar y a la falta de infraestructura y servicios; es más probable que no hayan recibido educación; corren mayor riesgo de ser víctimas de trata con fines de explotación sexual, trabajo forzoso, matrimonio infantil y/o forzado y otras prácticas nocivas; tienen más probabilidades de caer enfermas, sufrir malnutrición o morir por causas prevenibles, y sufren desventajas en orden al acceso a la atención sanitaria.

Pero de esta situación tampoco se libran los países que nos decimos desarrollados, y, llegados a este punto, resulta oportuno hacer algunos apuntes en relación con la situación de las mujeres rurales en nuestro país tomando como referencia inicial las Observaciones Finales del Comité CEDAW sobre los Informes Periódicos presentados por España en relación con el cumplimiento de la Convención CEDAW.

Según las últimas Observaciones publicadas (ONU, 2015), el Comité CEDAW se mostraba preocupado porque las propias mujeres, especialmente las mujeres de las

zonas rurales y las mujeres migrantes, no conozcan sus derechos con arreglo a la Convención y, por consiguiente, carezcan de la información necesaria para reivindicarlos (ONU, 2015, apartados 32 y 33), por el hecho de que más del 70% de los propietarios de explotaciones agrarias son hombres” (ONU, 2015, apartados 10 y 11, letra c), y también se recomendaba proporcionar asistencia y protección adecuadas a las mujeres que son víctimas de la violencia mediante el establecimiento de suficientes centros de acogida, en particular en las zonas rurales, y la mejora de la cooperación del Estado con las organizaciones no gubernamentales que acogen y rehabilitan a las víctimas (ONU, 2015, apartado 20, letra e).

No realiza el Comité CEDAW crítica alguna sobre el aparato normativo. Y es que, a nivel normativo, la Ley Orgánica 3/2007, de 23 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, dedica específicamente un artículo, el 30, a la igualdad de género en el desarrollo rural, y, a su vez, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, dedica otro artículo, el 8, para garantizar la aplicación transversal de la igualdad de trato y oportunidades de mujeres y hombres. También se ha aprobado, en desarrollo del artículo 30 de la LO Igualdad, la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias. Y el Gobierno de España ha adoptado medidas de promoción de las mujeres rurales, como por ejemplo, el Plan para la promoción de las mujeres del medio rural (2015-2018).

Dos Comunidades autónomas asimismo han intervenido normativamente en la problemática aprobando estatutos legales aplicables a las mujeres agricultoras o a las mujeres rurales: País Vasco (Ley 8/2015, de 15 de octubre, del Estatuto de las Mujeres Agricultoras) y Castilla La Mancha (Ley 6/2019, de 25 de noviembre, del Estatuto de las Mujeres Rurales de Castilla-La Mancha). Otras están en trámites de aprobar normas semejantes. Y las que no han intervenido normativamente, ni están en trámite para hacerlo, disponen de planes, programas o medidas dirigidas a las mujeres rurales.

Sin embargo, la existencia de leyes, planes, programas o medidas, no garantiza un tratamiento completo de las problemáticas atinentes a la situación de las mujeres rurales; ni siquiera garantiza la efectividad de los derechos en esas normas reconocidos.

Veamos los tres aspectos que le preocupaban al Comité CEDAW. En primer lugar, que las propias mujeres, especialmente las mujeres de las zonas rurales y las mujeres migrantes, no conozcan sus derechos con arreglo a la Convención CEDAW. Tal problemática ha recibido atención mediática en relación con la recolección de la fresa en el campo de Huelva, donde se calcula que anualmente son contratadas unas 20.000 mujeres provenientes en su mayoría de Marruecos. Su condición de inmigrantes en país extranjero, desconociendo muchas veces el idioma y los canales de denuncias de abusos, han determinado, unido a sus circunstancias socioeconómicas vulnerables, la existencia de explotación y de abusos sexuales. Así lo viene alertando la prensa nacional desde hace años, aunque no ha sido hasta que la cuestión tuvo repercusión

internacional en particular en la prensa alemana (un país donde se consume la fresa onubense) que se han acordado medidas por los agentes sociales que se plasmaron en el Convenio colectivo del campo de Huelva 2018-2020 (BOP de Huelva, núm. 215, de 8 de noviembre de 2018) donde se han instaurado canales de denuncia de discriminaciones e implementación de protocolos antiacoso. Quizás sea todavía pronto para realizar una valoración, pero se debe alertar, en todo caso, de que la implantación de medidas en la letra de la norma no garantiza siempre la eficacia real, tal y como exponen diferentes estudios (Miñarro Yanini, 2020).

Otro de los aspectos que le preocupaban al Comité CEDAW era el hecho de que más del 70% de los propietarios de explotaciones agrarias son hombres. La masculinización de la titularidad de las explotaciones agrarias a veces es bastante chocante pues el hombre en los matrimonios o parejas rurales se dedica en muchas ocasiones a un empleo ajeno a la explotación, siendo la mujer la que asume el día a día de las labores agrarias. Incluso en ocasiones la mujer la titular de la tierra o de la casa, pero no de la explotación porque ha sido su esposo quien ha gestionado la alta administrativa en actividades económicas. Así las cosas, las explotaciones de titularidad masculina rondan, a nivel nacional, las 2/3 partes, y las de explotaciones de titularidad femenina el 1/3 restante, aunque ello no es así en todas las Comunidades autónomas (en Galicia, la titularidad está más equilibrada, aunque es de destacar que, a medida que se incrementa la dimensión económica de la explotación, la presencia de las mujeres decrece, lo que es más acusado en el caso de las mujeres jóvenes). Para fomentar la titularidad compartida, y en aplicación del artículo 30 de la LO Igualdad, se aprobó la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias. Más ampliamente sobre esta norma y a título meramente ejemplificativo, nos podemos remitir a diferentes trabajos, como los de Espín Alba (2011), Blázquez Agudo (2011), Cazorla González (2017), Chano Regaña, Lorena (2021). De nuevo aquí se observa como la norma y la realidad no siempre corren parejas pues más de diez años después de su entrada en vigor nos encontramos con una implementación manifiestamente mejorable: a día de hoy no llegan al millar las explotaciones acogidas a esta norma según los registros autonómicos existentes (y de hecho, algunas CCAA ni han implementado registros, como Madrid e Islas Baleares).

El tercero de los aspectos que le preocupaban al Comité CEDAW era el relativo a las dificultades existentes en orden a la protección frente a la violencia de género en un ámbito, como es el rural, donde las estructuras patriarcales son más resistentes al cambio. De nuevo, aquí surge la crítica en orden a la efectividad porque las estadísticas sobre violencia de género no desagregan los datos según zonas rurales y urbanas. La Macroencuesta de 2019 de la Delegación del Gobierno sobre Violencia de Género no hace esa desagregación pues, aunque distingue entre municipios más poblados y menos poblados a la hora de presentar los datos, expresamente aclara que ello no se corresponde con una desagregación entre zonas rurales y zonas urbanas. Tal carencia

se manifiesta como una carencia significativa, en la medida en que si no conocemos los factores diferenciales de la violencia de género en las zonas rurales, difícilmente lucharemos contra ella con eficacia. Y, las asociaciones de mujeres rurales vienen denunciando repetidamente la existencia de importantes focos de violencia de género en el mundo rural, a lo que se une en ocasiones las dificultades de acceso a la Justicia.

Más allá de las preocupaciones manifestadas por el Comité CEDAW, existen otros aspectos preocupantes, y, de algunos de ellos ya se ha hecho eco la doctrina. Por ejemplo, la infrutilización de políticas fiscales y de gasto para promocionar la independencia económica de las mujeres rurales (Manzano Silva, 2021; Díaz Calvarro, 2021; Pablos Mateo, 2021); la infrarrepresentación femenina en espacios de decisión política a nivel local en el ámbito rural (Soriano Moreno, 2021); el acceso a actividades deportivas (Chano Regaña, 2021); las dificultades de acceso de mujeres a puestos directivos en cooperativas agrarias y en la conciliación de las socias cooperativistas (Senent Vidal y García Campa, 2016); el gap de conectividad de las zonas rurales, que afecta muy intensamente a las mujeres (Olmo Gascón, 2020); o el infrarreconocimiento de las enfermedades profesionales en actividades feminizadas del sector primario (Rodríguez Sáenz de Galdeano, 2020; Alameda Castillo, 2020; Lousada Arochena, 2021).

Podríamos seguir manifestando carencias en orden a los parámetros de igualdad de género de las mujeres en las zonas rurales en España. Pero las expuestas nos parecen ya suficientes en un estudio general como el presente, sin perjuicio de apuntar nuevas líneas de investigación en los aspectos expuestos o en otros. Lo que nos demuestra la necesidad de seguir avanzando en la implementación de las normas dictadas en relación con las mujeres en zonas rurales. El esfuerzo normativo e institucional desplegado a nivel internacional a raíz del artículo 14 de la Convención CEDAW, y el desplegado a nivel nacional desde la LO Igualdad, deberían servir para que la distancia existente entre la normativa y la realidad, que todavía es muy relevante, sea cada vez menor en España.

5. Bibliografía

- Alameda Castillo, María Teresa. (2020). "La protección social de las trabajadoras de la pesca. Una mirada desde los oficios feminizados", en Nora María Martínez Yáñez y Emma Rodríguez Rodríguez, *Análisis jurídico del trabajo de la mujer en la pesca* (pp. 249-284). Bosch Editor
- Blazquez Agudo, Eva María. (2011). La titularidad compartida: Un derecho de la mujer rural, *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, 28, 34-44.
- Cazorla González, José. (2017). "Reconocimiento jurídico al trabajo de la mujer en la actividad agraria familiar", en Teodora Torres García (dir.), Francisco Infante Ruíz, Marta Otero Crespo y Amalia Rodríguez González (coords.), *Construyendo la igualdad: La feminización del derecho privado* (pp. 573-592). Tirant lo Blanch.

- Chano Regaña, Lorena. (2021), "Las mujeres y la actividad agraria en Extremadura: Las titularidades compartidas", en Silvia Soriano Moreno (coord.), *Perspectivas jurídicas de la igualdad de género en el entorno rural* (pp. 81-103). Aranzadi.
- (2021). "El derecho al deporte: Perspectiva de género", en Silvia Soriano Moreno (coord.), *Perspectivas jurídicas de la igualdad de género en el entorno rural* (pp. 219-246). Aranzadi.
- Díaz Calvarro, Julia. (2021). "El tratamiento fiscal de los cuidados. Estudio desde la perspectiva de género", en Silvia Soriano Moreno, (coord.), *Perspectivas jurídicas de la igualdad de género en el entorno rural* (pp. 131-166). Aranzadi.
- Espín Alba, Isabel. (2011). "La titularidad compartida de las explotaciones agrarias", en Laura López de la Cruz y Marta Otero Crespo, (coords.), María Paz García Rubio y María Del Rosario Valpuesta Fernández (dirs.), *El levantamiento del velo: Las mujeres en el derecho privado* (pp. 1344-1365). Tirant lo Blanch.
- Hillock, Rebecca L. (2005). Establishing the Rights of Women Globally: Has the United Nations Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women Made a Difference, *Tulsa J. Comp. & Int'l L.*, 12, 481 y ss. <http://digitalcommons.law.utulsa.edu/tjcil/vol12/iss2/6>.
- Lousada Arochena, José Fernando. (2014). *El derecho fundamental a la igualdad efectiva de mujeres y hombres*. Tirant lo Blanch.
- (2021). *Enfermedades profesionales en perspectiva de género*. Bomarzo.
- Manzano Silva, Elena. (2021). "La fiscalidad como instrumento de promoción económica de las mujeres rurales", en Silvia Soriano Moreno (coord.), *Perspectivas jurídicas de la igualdad de género en el entorno rural* (pp. 57-79). Aranzadi.
- Marchena Galán, Sara María. (2021). "Los derechos de las mujeres de las zonas rurales a la luz de las Recomendaciones y Observaciones de la CEDAW", en Silvia Soriano Moreno (coord.), *Perspectivas jurídicas de la igualdad de género en el entorno rural* (pp. 25-55). Aranzadi.
- Miñarro Yanini, Margarita. (2020). "La vulnerabilidad del trabajo femenino en el sector primario: el trabajo agrícola", en Nora María Martínez Yáñez Y Emma Rodríguez Rodríguez (dirs.), *Análisis jurídico del trabajo de la mujer en la pesca* (pp. 75-98). Bosch Editor.
- NACIONES UNIDAS. (2008). *La mujer en el 2000 y después: Publicación encaminada a fomentar la aplicación de la Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción – Octubre 2008: La mujer rural en un mundo cambiante: Oportunidades y retos*, p. 7. División para el Adelanto de la Mujer. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, [https://www.un.org/womenwatch/daw/public/w2000/Rural%20Women%20\(Spanish\).pdf](https://www.un.org/womenwatch/daw/public/w2000/Rural%20Women%20(Spanish).pdf)
- Nuila, Andrea, & Claeys, Priscilla (2016). *Los derechos de las mujeres rurales en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales*. FIAN International, nota informativa,

https://www.fian.org/fileadmin/media/Publications/Peasants_Rights/droits_fe_rurales_ES_web.pdf.

Olmo Gascón, Ana Marta. (2020). *Aspectos estructurales y coyunturales en la crisis del empleo femenino en la etapa COVID*. Bomarzo.

ONU (CEDAW). (2015). *Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de España*. <https://www.refworld.org/es/type,CONCOBSERVATIONS,CEDAW,ESP,564591b34,o.html>.

Pablos Mateo, Fátima (2021). "La igualdad en clave de género desde la perspectiva del derecho financiero, especialmente en el gasto público", en Silvia Soriano Moreno (coord.), *Perspectivas jurídicas de la igualdad de género en el entorno rural* (pp. 167-191). Aranzadi.

Pruitt, Lisa R. (2011). Deconstructing CEDAW's Article 14: Naming and explaining rural difference. *William & Mary Journal of Women and the Law*, 17, 355-358. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1770054.

Rodríguez Sáenz De Galdeano, Beatriz. (2020). "Los riesgos laborales de las trabajadoras de la pesca", en Nora María Martínez Yáñez y Emma Rodríguez Rodríguez (dirs.), *Análisis jurídico del trabajo de la mujer en la pesca* (pp. 187-214). Bosch Editor.

Senent Vidal, María José y García Campa, Santiago. (2016). "¡Mis socios no me dejan conciliar! El derecho a la conciliación de la vida familiar y laboral en las sociedades cooperativas: Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala segunda), de 16 de junio de 2016", *Cooperativismo e economía social*, 38, 193-220.

Soriano Moreno, Silvia (2021). "Participación de las mujeres en los espacios de poder y toma de decisiones: especial referencia al ámbito local", en Silvia Soriano Moreno (coord.), *Perspectivas jurídicas de la igualdad de género en el entorno rural* (pp. 105-129). Aranzadi.

Cómo referenciar este artículo/How to reference this article:

Lousada Arochena, J.F. (2024). Normativa de Naciones Unidas sobre discriminación de las mujeres rurales y su implementación en España. *iQUAL. Revista de Género e Igualdad*, 7, 1-17, doi: 10.6018/iqual.601521

Lousada Arochena, J.F. (2024). Normativa de Naciones Unidas sobre discriminación de las mujeres rurales y su implementación en España. [United Nations regulations on discrimination against rural women and its implementation in Spain]. *iQUAL. Revista de Género e Igualdad*, 7, 1-17, doi: 10.6018/iqual.601521